

Rolnummer 5769
Arrest nr. 149/2014 van 9 oktober 2014

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 23, § 3, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en J. Spreutels, en de rechters J.-P. Snappe, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. 225.707 van 5 december 2013 in zake Gunther Lambrichts tegen het Vlaamse Gewest, met als tussenkomende partij de nv « JM Recycling », waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 12 december 2013, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 23, § 3, van het decreet [van het Vlaamse Gewest] van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, zoals vervangen bij artikel 17 van het decreet van 23 december 2010 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en natuur, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat op grond van § 3, eerste lid, van voormelde bepaling de natuurlijke personen en rechtspersonen aan wie de in eerste aanleg genomen beslissing persoonlijk moet worden aangezegd over een volledige termijn van 30 dagen beschikken om administratief beroep aan te tekenen, terwijl § 3, tweede lid, van dezelfde bepaling ten aanzien van diegenen die aangewezen zijn op de bekendmaking via aanplakking de beroepstermijn doet ingaan na de eerste dag dat tot de aanplakking van de beslissing is overgegaan ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- Gunther Lambrichts, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Jongbloet, advocaat bij de balie te Brussel;
- de nv « JM Recycling », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. K. Geelen en Mr. W. Moonen, advocaten bij de balie te Hasselt;
- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Bronders, advocaat bij de balie te Brugge.

Bij beschikking van 18 juni 2014 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers R. Leysen en T. Giet te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 9 juli 2014 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 9 juli 2014 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

De verzoekende partij voor de Raad van State vordert de vernietiging van het besluit van het afdelingshoofd van de afdeling Milieuvergunningen van 21 december 2011, waarbij het beroep dat de eerstgenoemde had ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Limburg van 11 augustus 2011, houdende het verlenen van een milieuvergunning aan de nv « JM Recycling » voor de exploitatie van een windturbinepark, onontvankelijk wordt verklaard wegens laattijdigheid.

Op grond van artikel 23, § 3, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning moet een beroep tegen het verlenen van een milieuvergunning worden ingediend binnen een termijn van dertig dagen na de eerste dag van de bekendmaking van de bestreden beslissing. Voor degenen die aangewezen zijn op de bekendmaking via aanplakking, moet het beroep worden ingediend binnen een termijn van dertig dagen na de eerste dag dat tot de aanplakking van de bestreden beslissing is overgegaan.

Volgens de verzoekende partij voor de Raad van State worden de belanghebbende derden die zijn aangewezen op de kennisneming van een dergelijke beslissing via aanplakking daardoor nadeliger behandeld dan de personen die persoonlijk van de beslissing op de hoogte worden gesteld en wordt aldus het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel geschonden, zodat het aangewezen is omtrent dat verschil in behandeling een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof. De Raad van State stelt vast dat het Hof nog niet heeft geantwoord op een prejudiciële vraag met hetzelfde onderwerp en gaat in op het verzoek.

III. *In rechte*

- A -

Standpunt van de verzoekende partij voor de Raad van State

A.1.1. Vóór de wijziging ervan bij het decreet van 23 december 2010 bepaalde artikel 23, § 3, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning dat beroep tegen de beslissing van de bestendige deputatie over een vergunningaanvraag moet worden ingediend binnen een termijn van dertig dagen na de bekendmaking van de bestreden beslissing. Ingevolge de interpretatie die in het arrest nr. 197.447 van 29 oktober 2009 van de Raad van State aan die bepaling werd gegeven, begon die termijn, voor de personen die kennis krijgen van de beslissing via aanplakking, te lopen nadat de termijn van aanplakking was verstreken. Volgens die rechtspraak is namelijk, wanneer de bekendmaking bestaat in aanplakking gedurende een bepaalde termijn, die bekendmaking niet volledig geschied zolang die termijn niet is verstreken.

A.1.2. Op grond van de in het geding zijnde bepaling moet het beroep thans worden ingesteld binnen een termijn van dertig dagen na de eerste dag dat tot de aanplakking van de bestreden bepaling is overgegaan. De bekendmaking aan derden-belanghebbenden door aanplakking gedurende een bepaalde termijn is het equivalent van de kennisname door middel van een afschrift. De finaliteit van de aanplakking gedurende een bepaalde termijn bestaat erin dat de belanghebbende derde de mogelijkheid wordt gegeven om kennis te nemen van de beslissing. Door de in het geding zijnde bepaling wordt de beroepstermijn ingekort van elke belanghebbende die niet vanaf de eerste dag na de aanplakking kennis krijgt van de bestreden beslissing. De derde-belanghebbende die de laatste dag van de termijn van aanplakking of één of enkele dagen ervoor, kennis neemt van de vergunningsbeslissing beschikt niet meer over de mogelijkheid om beroep in te stellen, vermits zowel de termijn van aanplakking als de beroepstermijn een einde nemen op dezelfde dag.

A.1.3. Aldus bestaat er een niet-verantwoord verschil in behandeling tussen, enerzijds, degenen die persoonlijk van de vergunningsbeslissing op de hoogte worden gesteld via een bekendmaking en over een volledige beroepstermijn van dertig dagen beschikken, en, anderzijds, degenen die slechts van die beslissing kunnen kennis nemen via aanplakking en wier beroepstermijn korter is indien zij niet vanaf de eerste dag na de aanplakking kennis krijgen van die beslissing. Er wordt een kennelijk onredelijke verplichting tot waakzaamheid opgelegd ten aanzien van de belanghebbende derde, wiens belangen nochtans niet ondergeschikt kunnen worden geacht aan de belangen van de vergunningsaanvrager of van de overheden die persoonlijk van de beslissing van de bestendige deputatie in kennis worden gesteld.

Standpunt van de tussenkomen partij voor de Raad van State

A.2.1. De in het geding zijnde bepaling werd door de decreetgever gewijzigd als gevolg van de interpretatieproblemen die gerezen waren over de vroegere tekst. Doordat de interpretatie van de Raad van State, waarnaar de verzoekende partij verwijst, betrekking had op die vroegere tekst, is de rechtspraak in dat verband niet langer relevant.

A.2.2. De belanghebbende derden, enerzijds, en de aanvrager van de milieuvergunning en de adviesverlenende instanties, anderzijds, bevinden zich niet in een vergelijkbare situatie, zodat hun verschillende behandeling geen schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet uitmaakt. De aanvrager van de vergunning en de betrokken overheidsinstanties zijn de vergunningverlenende overheid bekend en kunnen persoonlijk op de hoogte worden gebracht van de beslissing over de aanvraag. De belanghebbende derden die mogelijk hinder kunnen ondervinden van de vergunde inrichting zijn evenwel niet bekend, zodat men de decreetgever niet kan verwijten dat hij voor hen in een bekendmaking via aanplakking moet voorzien.

A.2.3. Voor zover moet worden aangenomen dat de betrokken categorieën van rechtsonderhorigen toch vergelijkbaar zouden zijn, bestaat voor de verschillende behandeling een redelijke verantwoording. Het verschil in behandeling berust op een objectief criterium nu de vergunningsaanvrager en de betrokken overheidsinstanties bekend zijn bij de overheid terwijl belanghebbende derden niet kunnen worden geïdentificeerd. Het verschil is ook pertinent omdat de decreetgever ervan mag uitgaan dat voor de laatste categorie de aanplakking een geschikte vorm van bekendmaking is. Het feit dat de termijn van dertig dagen een aanvang neemt de eerste dag na de aanplakking van de beslissing van de bestendige deputatie doet niet op onevenredige wijze afbreuk aan de mogelijkheid van de belanghebbende derden om een administratief beroep in te stellen. De overheid die belast is met de aanplakking, moet deze, volgens artikel 31 van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning, attesteren en de belanghebbende derden kunnen het attest van aanplakking opvragen, wat hun zekerheid verleent over de aanvang van de beroepstermijn. De duur van die termijn laat hen toe om tijdig beroep in te stellen. Ter ondersteuning van dit standpunt kan worden verwezen naar de arresten nr. 8/2011 van 27 januari 2011 en nr. 11/2012 van 25 januari 2012 van het Grondwettelijk Hof.

Standpunt van de Vlaamse Regering

A.3.1. De zienswijze van de verzoekende partij voor de Raad van State dat het aanvangspunt van de beroepstermijn voor de belanghebbende derden, die zijn aangewezen op de bekendmaking van de beslissing over de vergunningsaanvraag via aanplakking, hen zou discrimineren ten aanzien van de categorieën van personen aan wie die administratieve beslissing persoonlijk moet worden aangezegd, kan niet worden gevolgd.

A.3.2. Teneinde rechtsonzekerheid te vermijden, is het redelijk verantwoord dat het aanvangspunt van de beroepstermijn loopt vanaf een datum die niet afhankelijk is van de handelswijze van de belanghebbende derden. De aanplakking en de attestering ervan bieden voldoende zekerheid over de aanvang van die termijn. Ook vanuit de doelstelling om de vergunningsaanvrager zo snel mogelijk zekerheid te verschaffen over zijn aanvraag is het verantwoord dat de termijn loopt vanaf de eerste dag na aanplakking. Bij de wijziging van de in het geding zijnde bepaling heeft de decreetgever erop gewezen dat wanneer de beroepstermijn pas zou beginnen te lopen na het verstrijken van de termijn van aanplakking, wat het standpunt was van de Raad van State ten aanzien van de vroegere tekst, de vergunningsprocedure onredelijk werd vertraagd. Er werd ook gewezen op het feit dat het aanvangen van de beroepstermijn op de eerste dag na aanplakking overeenstemt met een werkwijze die reeds lang wordt gehanteerd en die in het verleden weinig problemen heeft opgeleverd, zelfs in het geval waarin in een kortere beroepstermijn was voorzien.

A.3.3. Ter verantwoording van het verschil in behandeling dat het onderwerp is van de prejudiciële vraag kan ook worden verwezen naar de arresten nrs. 8/2011 van 27 januari 2011 en 11/2012 van 25 januari 2012 van het Grondwettelijk Hof.

- B -

B.1.1. Artikel 23 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning bepaalt :

« § 1. Tegen elke beslissing over vergunningsaanvragen in eerste aanleg genomen door het college van burgemeester en schepenen, kan beroep worden ingediend bij de deputatie van de provincieraad, die uitspraak doet binnen een termijn van vier maanden na ontvangst van het beroepsschrift.

§ 2. Tegen elke beslissing over vergunningsaanvragen in eerste aanleg genomen door de deputatie van de provincieraad, kan beroep worden ingediend bij de Vlaamse regering, die uitspraak doet binnen een termijn van vijf maanden na ontvangst van het beroepsschrift.

§ 3. Het beroep wordt met een aangetekende brief ingediend binnen een termijn van dertig dagen na de eerste dag van de bekendmaking van de bestreden beslissing.

Voor degenen die aangewezen zijn op de bekendmaking via aanplakking, moet het beroep worden ingediend met een aangetekende brief binnen een termijn van dertig dagen na de eerste dag dat tot de aanplakking van de bestreden beslissing is overgegaan ».

B.1.2. Vóór de wijziging ervan bij artikel 17 van het decreet van 23 december 2010 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en natuur, luidde artikel 23, § 3, van het voormelde decreet van 28 juni 1985 :

« Het beroep bedoeld in § 1 en § 2 moet worden ingediend bij aangetekend schrijven binnen een termijn van dertig dagen na de bekendmaking van de bestreden beslissing ».

B.1.3. Volgens het arrest nr. 197.447 van 29 oktober 2009 van de Raad van State moest die bepaling zo worden geïnterpreteerd dat voor de belanghebbende derden die kennis krijgen van de vergunningsbeslissing via aanplakking, de termijn van dertig dagen loopt vanaf het verstrijken van de termijn van aanplakking. Indien de bekendmaking bestaat in de aanplakking gedurende een bepaalde termijn, is die bekendmaking volgens die rechtspraak namelijk niet volledig geschied zolang die termijn niet is verstreken.

B.1.4. Ingevolge dat arrest heeft de decreetgever beslist artikel 23, § 3, van het decreet van 28 juni 1985 te wijzigen in de zin zoals aangegeven onder B.1.1. De decreetgever heeft de noodzaak van die wijziging als volgt verantwoord :

« Door deze stelling kunnen zich zware problemen aandienen i.v.m. het halen van alle termijnen voor de verdere afhandeling van de beroepen (ter kennis brengen van een derdeberoep aan de exploitant, advisering, beslissing, bekendmaking) : de aanplakking van de beslissing duurt dertig dagen, daarna een termijn van dertig dagen om in beroep te gaan, eventueel nog eens verlengd met veertien dagen ten gevolge van de toepassing van artikel 19bis van het decreet (onvolledig beroepschrift).

Wanneer een ander ontvankelijk beroep in het begin van de aanplakingsperiode is ingediend, kunnen er dus al twee en een halve maand voorbij zijn vooraleer met de eigenlijke behandeling van het tweede beroep kan worden begonnen.

Om de duidelijkheid en de werkbaarheid met alle geldende procedurebepalingen te blijven waarborgen moeten de teksten van de artikelen 23, § 3, en 26, § 3, van het MVD daarom dringend worden aangepast » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2010-2011, nr. 665/1, pp. 6 en 7).

B.2.1. De verwijzende rechter vraagt het Hof of de artikelen 10 en 11 van de Grondwet worden geschonden doordat op grond van de in het geding zijnde bepaling, de natuurlijke personen en rechtspersonen aan wie de beslissing over de vergunningsaanvraag persoonlijk wordt aangezegd, over een volledige termijn van dertig dagen beschikken om administratief beroep aan te tekenen, terwijl ten aanzien van degenen die zijn aangewezen op de bekendmaking via aanplakking, de beroepstermijn ingaat de eerste dag nadat tot aanplakking werd overgegaan. Wanneer in dat laatste geval de belanghebbende derden niet de eerste dag na de aanplakking kennis krijgen van de vergunningsbeslissing zal de beroepstermijn waarover ze beschikken derhalve steeds korter zijn dan voor degenen die persoonlijk op de hoogte worden gesteld van die beslissing.

B.2.2. Uit de feiten en uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat het *in casu* gaat om een milieuvergunning die moest worden verleend door de bestendige deputatie en die betrekking heeft op een inrichting van eerste klasse zoals bedoeld in artikel 9, § 2, van het decreet van 28 juni 1985.

B.3.1. De beroepstermijn die ingaat de dag na die van de persoonlijke kennisgeving of van de aanplakking past, zoals aangegeven in B.1.4, in het kader van de bekommernis om de voortgang van de procedure te bespoedigen en de vergunningsaanvrager zo snel mogelijk rechtszekerheid te verschaffen.

B.3.2. Het verschil in behandeling, wat de aard van de kennisgeving van de vergunningsbeslissing betreft, is redelijk verantwoord. De aanvrager van de vergunning, en de betrokken overheidsinstanties kunnen door de vergunningverlenende overheid onmiddellijk worden geïdentificeerd. Zulks geldt niet voor de belanghebbende derden die rechtstreekse hinder van de vergunde inrichting zouden kunnen ondervinden. In hun geval kan de decreetgever redelijkerwijze ervan uitgaan dat de aanplakking een geschikte vorm van bekendmaking is om hen op de hoogte te brengen van het bestaan van de vergunningsbeslissing.

B.3.3. De decreetgever vermocht, enerzijds, rekening ermee te houden dat, wanneer het gaat om grote projecten, het genoegzaam bekend is dat zij het voorwerp uitmaken van een vergunning en dat, wanneer het gaat om minder grote projecten, de weerslag ervan beperkt zal zijn tot de onmiddellijke omgeving van de plaats waarop de vergunningsaanvraag betrekking heeft. Anderzijds, vermocht hij ervan uit te gaan dat aan het verlenen van een milieuvergunning voor een inrichting van eerste klasse een openbaar onderzoek moet voorafgaan, waaraan ruime bekendheid moet worden gegeven en waardoor belanghebbende derden van het project in kwestie op de hoogte worden gesteld en de verdere afwikkeling ervan kunnen opvolgen. Aldus mag worden aangenomen dat de belanghebbende derden zeer kort na de aanplakking kennis zullen kunnen nemen van de vergunningsbeslissing.

B.3.4. Uit het bovenstaande blijkt dat de decreetgever gestreefd heeft naar een evenwicht tussen, enerzijds, de nood aan een efficiënte procedure die de vergunningsaanvrager rechtszekerheid biedt binnen een redelijke termijn en, anderzijds, de zorg om de belanghebbende derden snel en duidelijk te informeren over de voorgenomen projecten. Aangezien de beroepstermijn dertig dagen bedraagt, wordt het recht op toegang tot de rechter voor de belanghebbende derden niet onevenredig beperkt, doordat die termijn loopt vanaf de eerste dag na de aanplakking.

B.4. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om deze redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 23, § 3, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 9 oktober 2014.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschant

A. Alen